

LE CODE GÉNÉRAL DE LA PROPRIÉTÉ DES PERSONNES PUBLIQUES

INNOVATIONS ET SPÉCIFICITÉS LIÉES AU DOMAINE PUBLIC MARITIME ET AU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL

L'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques est applicable depuis le 1^{er} juillet 2006, à l'exception de certaines dispositions dont l'application est subordonnée à la parution de la partie réglementaire.

Jusqu'à nouvel ordre, le code du domaine de l'État reste donc applicable pour sa partie réglementaire.

Le nouveau code de la propriété apporte différentes innovations, dont certaines intéressent directement le domaine public maritime et fluvial.

La présente note a pour objet de présenter les principales modifications apportées par ce texte concernant le domaine public maritime, naturel et artificiel, et le domaine public fluvial.

Table des matières

INNOVATIONS ET SPÉCIFICITÉS LIÉES AU DOMAINE PUBLIC MARITIME ET AU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL.....	1
I. Généralités.....	4
1.Vingt ans de travaux préparatoires pour un nouveau code.....	4
2.Le nouveau code : consolidation des acquis et recherche d'une gestion plus efficace.....	5
a) Un champ d'application élargi à l'ensemble des personnes publiques.....	5
b) La consolidation d'éléments fondamentaux.....	6
c) Des évolutions dans la perspective d'une meilleure valorisation.....	7
Une conception plus rigoureuse de la notion de domaine public immobilier.....	7
L'accent mis sur la notion de propriété.....	7
Des outils diversifiés pour faciliter la gestion du domaine public.....	8
Le principe du caractère payant de l'occupation ou de l'utilisation du domaine	9
II. Les innovations spécifiques au domaine public maritime naturel.....	9
1.La consistance du domaine public maritime naturel.....	9
a) Historique.....	10
La loi n°63-1178 du 28 novembre 1963.....	11
La circulaire du 3 janvier 1973.....	12
La circulaire de la Direction générale des impôts.....	12
Jurisprudence.....	12
La loi Littoral.....	12
b) Le domaine public maritime et la nouvelle codification (article L. 2111-4 CGPPP).....	13
2.La délimitation du domaine public maritime.....	14
3.L'utilisation du domaine public maritime naturel (article L. 2124-1).....	14
4.Concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports	15
5.Les concessions de plage (article L. 2124-4).....	15
6.Mouillages organisés (article L. 2124-5).....	15
7.Les cultures marines.....	16
8.La protection du DPM.....	16
a)Les contraventions de grande voirie (article L. 2132-2).....	16
b)Atteintes à l'intégrité ou à la protection du domaine.....	16
Ancienne réglementation	16
Nouvelle réglementation : article L. 2132-3.....	17

9.La cession du domaine public maritime.....	17
a) L'imprescriptibilité (article L. 3111-1) et l'inaliénabilité (article L. 3111-2).....	17
b) Les concessions translatives de propriété (article L. 3211-10).....	18
10.Dispositions relatives à l'outre-mer.....	18
a) Généralités.....	18
b) Guadeloupe et Martinique (article L. 5112-2).....	18
c) Dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon (livre II CGPPP : articles L.5211-1 à L.5261-4).....	19
d) Dispositions applicables à Mayotte (livre III CGPPP).....	19
III. Les innovations spécifiques au domaine public maritime artificiel.....	19
1. Une définition du domaine public maritime artificiel.....	19
11. Protection du domaine public maritime artificiel.....	20
12. Spécificités des autorisations d'occupation assorties de droits réels délivrées par les collectivités territoriales.....	20
IV. Les innovations spécifiques au domaine public fluvial.....	21
1. Définition du domaine public fluvial artificiel et du domaine public fluvial naturel.....	21
13. L'utilisation et la protection du domaine public fluvial et les nouvelles mesures issues de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques :.....	23

I. GÉNÉRALITÉS

1. Vingt ans de travaux préparatoires pour un nouveau code

Avant la parution du nouveau code, le droit domanial des personnes publiques, essentiellement jurisprudentiel, ne faisait l'objet que de textes issus de codes spécialisés, de dispositions législatives et réglementaires éparses et d'époques diverses ; en témoigne la longue énumération des textes visés, modifiés ou abrogés au début de l'ordonnance. L'ancien code du domaine de l'État date en effet du 28 décembre 1957 (décret n°57-1336) ; il n'avait pas été remanié dans son ensemble depuis un décret du 11 décembre 1970. Ce code avait en tout état de cause un champ d'application limité, puisqu'il laissait de côté les collectivités territoriales et établissements publics. Pour sa part, le code général des collectivités territoriales ne prévoyait pas de dispositions concernant le domaine public des collectivités territoriales ; quant aux établissements publics, ils s'étaient vu reconnaître par la jurisprudence, la possibilité de disposer d'un domaine public sans qu'aucune disposition de portée générale ne régit la gestion de ce domaine public propre.

Conséquence d'un droit domanial fragmentaire, sans réel code de référence, le principe d'accessibilité au droit par les usagers était battu en brèche, d'où une impression d' "insécurité" juridique. Une refonte d'ensemble de la législation domaniale était devenue impérative.

Elle était d'autant plus souhaitable que la conception de l'utilisation du domaine avait évolué : le domaine n'était plus seulement le support des activités d'intérêt général des personnes publiques, mais tendait à devenir un patrimoine qu'il convenait de valoriser au mieux.

C'est ainsi que dès 1986, un rapport du Conseil d'État concluait à la nécessité d'une restructuration du droit domanial de l'État et des personnes publiques. Le groupe de travail interministériel mis en place en 1991 à la suite de ce rapport, sous la présidence de Max Querrien, conseiller d'État honoraire, présentait en 1999 un projet de "code des propriétés publiques" avec une partie législative et une partie réglementaire.

S'agissant d'un projet à caractère technique, une codification par voie d'ordonnance a été préférée au dépôt d'un projet de loi, permettant ainsi de publier un texte ayant conservé l'équilibre et la cohérence souhaitée par ses rédacteurs. Mais l'adoption de la nouvelle codification n'en a pas moins été assez laborieuse, et a nécessité plusieurs habilitations législatives successives.

La première habilitation, en 2003, permettait au pouvoir réglementaire d'effectuer une codification à droit non constant, dans un cadre prédéfini. Cette méthode de codification avait été validée par la décision du Conseil constitutionnel n°2003-473 DC du 26 juin 2003, qui après avoir relevé que la finalité de la réforme était précisée et limitée (pas de bouleversement de l'économie générale de la législation), avait pris soin d'indiquer, dans la ligne de sa jurisprudence de 1986 (n°86-207 DC du 26 juin 1986) que le Gouvernement n'était pas autorisé à "priver de garanties légales les exigences constitutionnelles qui s'attachent à la protection du domaine public et qui résident en particulier dans l'existence et la continuité des services publics dont ce domaine est le siège, dans les droits et libertés des personnes à l'usage desquelles il est affecté, ainsi que de la protection du droit de propriété que l'article 17 de la Déclaration de 1789 accorde aux propriétés publiques comme aux propriétés privées."

Sur le fondement de cette première habilitation, l'ordonnance n°2004-825 du 19 août 2004 a fait basculer les immeubles de bureaux de l'Etat et de ses établissements publics dans la domanialité privée, à l'exclusion de ceux formant un ensemble indivisible avec les biens immobiliers appartenant au domaine public. Il s'agissait là d'une réforme limitée, dont l'objet était de faciliter la gestion et la cession de ces immeubles de bureaux, qui, dès lors qu'ils présentaient des caractéristiques comparables à ceux des personnes privées, ne justifiaient pas une protection renforcée.

Pour la véritable refonte du code, une seconde habilitation a été donnée en 2004 pour une période de six mois, qui, en l'absence de dépôt d'une ordonnance dans le délai imparti, a dû être reconduite par l'article 48 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie, complété par l'article 27 de la loi n°2006-387 du 31 mars 2006.

Bien que s'inspirant des travaux du groupe Querrien, c'est en fait un texte totalement revu dans son architecture et dans ses finalités qui a été rédigé sous l'autorité de deux rapporteurs du Conseil d'Etat, Mme Maugué et M. Bachelier, qui pendant plusieurs mois ont animé une soixantaine de réunions de travail avec les ministères.

Ce texte est devenu l'ordonnance n°2006-460 du 21 avril 2006 relative à la partie législative du code général de la propriété des personnes publiques.

S'agissant d'une codification à droit non constant, les auteurs du code ont pu dépasser les règles strictes des codifications classiques, et ont été à même de refondre l'ensemble de la matière, dans un souci de plus grande cohérence (approche rigoureuse du champ de la domanialité publique) et d'homogénéité (autour de l'idée de « propriété des personnes publiques »).

2. Le nouveau code : consolidation des acquis et recherche d'une gestion plus efficace

Conformément aux réserves d'interprétation du Conseil constitutionnel, le nouveau code ne procède pas à un bouleversement radical de la matière, mais plutôt à une généralisation et une consolidation des acquis, avec, comme ligne directrice, la recherche d'une meilleure gestion économique du domaine.

a) Un champ d'application élargi à l'ensemble des personnes publiques

Si le code du domaine de l'État était la référence pour le domaine de l'État, le code général de la propriété des personnes publiques devient la référence pour l'ensemble des patrimoines des personnes morales de droit public et non plus seulement celui de l'État ; son champ d'application est élargi aux biens et aux droits, à caractère mobilier ou immobilier, appartenant à deux catégories de personnes publiques :

- les personnes publiques « classiques » : État, collectivités territoriales et groupements de collectivités territoriales et établissements publics (article L. 1 du CGPPP) ;

- les « autres personnes publiques » « sui generis », comme la Banque de France, les autorités administratives indépendantes dotées de la personne morale (telle que l'Autorité de contrôle des Assurances et des Mutuelles...) et les groupements d'intérêt public, qui ne peuvent être propriétaires d'un domaine public que si un texte spécifique le prévoit (article L. 2 du CGPPP).

Cette volonté d'harmonisation, autant que possible, des règles applicables à la propriété des personnes publiques se manifeste par des définitions et des principes de gestion communs, ainsi que par l'extension, moyennant parfois certaines adaptations, de règles originellement applicables au seul domaine de l'Etat (ex : statut des immeubles de bureau, autorisations d'occupation assorties de droits réels).

Elle a également conduit à regrouper dans le code des dispositions figurant dans d'autres codes ou dans des textes non codifiés. Parmi les apports les plus remarquables, on peut mentionner l'incorporation de l'ensemble des dispositions domaniales qui figuraient dans le code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure (les dispositions restantes ayant à terme vocation à rejoindre le futur code général des transports). Cet exercice d'agrégation dans un code « général » trouve cependant ses limites dans l'existence d'autres codes ; ainsi, des renvois selon la technique du code suiveur se sont avérés nécessaires, notamment en matière de baux emphytéotiques administratifs et d'autorisations d'occupation avec droits réels délivrés par les collectivités territoriales (renvoi au code général des collectivités territoriales), ou encore en matière de protection du domaine public des ports maritimes (renvoi au code des ports maritimes).

b) La consolidation d'éléments fondamentaux

On retrouve dans le nouveau code des éléments familiaux, au premier rang desquels la division fondamentale entre le domaine public des personnes publiques affecté à l'utilité publique et bénéficiant d'un régime particulier de protection, et leur domaine privé. La possibilité pour des biens mobiliers de relever du domaine public, qui faisait l'objet de décisions de jurisprudence éparses, est également confirmée et systématisée.

Les règles de protection du domaine public, inaliénabilité, imprescriptibilité et insaisissabilité sont réaffirmées. Le code rappelle également l'obligation d'utiliser les biens du domaine public conformément à leur affectation (art. L. 2121-1), ce qui interdit la constitution de droits contraires, et qui limite les utilisations privatives (condition tenant au respect du droit d'usage qui appartient à tous, nécessité de disposer d'un titre, nécessairement temporaire, précaire et révocable).

Le nouveau code consacre également différentes solutions jurisprudentielles classiques, comme la théorie de l'accessoire ou la théorie des mutations domaniales.

c) Des évolutions dans la perspective d'une meilleure valorisation

Une conception plus rigoureuse de la notion de domaine public immobilier

Les conditions d'appartenance au domaine public immobilier d'une personne publique sont définies à l'article L. 2111-1 et reposent sur la combinaison de deux critères :

- un critère organique : être la propriété d'une personne publique,
- un critère alternatif : être affecté à l'utilité publique, c'est à dire soit à l'usage direct du public avec dans ce cas disparition de toute référence explicite à un aménagement, soit à un service public, avec la condition cumulative de l'existence d'un aménagement indispensable. Le remplacement de la condition d'aménagement spécial, dont on sait qu'elle avait progressivement perdu de sa substance (pouvaient constituer un tel aménagement le seul fait d'être relié à un réseau de voies de desserte, le fait d'entretenir la dépendance, etc), manifeste une conception sensiblement plus rigoureuse des critères d'appartenance. Comme le souligne le rapport au Président de la République, « *Il s'agit de proposer une définition qui réduit le périmètre de la domanialité publique. C'est désormais la réalisation certaine et effective d'un aménagement indispensable pour concrétiser l'affectation d'un immeuble au service public qui déterminera de façon objective l'application à ce bien du régime de la domanialité publique* ». Cette définition stricte met également un terme à la théorie de la domanialité publique virtuelle (CE, 6 mai 1985, *Eurolat*, R. p. 181) ; ce n'est que lorsque l'aménagement est effectivement réalisé que le bien entre dans le champ de la domanialité publique, et de ce point de vue, le fait de prévoir, même de façon certaine, son affectation à l'utilité publique n'a plus en lui-même d'effet.

A côté de cette définition générale du domaine public immobilier, les rédacteurs de l'ordonnance ont consacré l'existence de certains domaines spécifiques qui relèvent du domaine public par détermination de la loi. Il en va ainsi du domaine public maritime naturel et artificiel (articles L. 2111-4 à L. 2111-6) ou du domaine public fluvial naturel et artificiel (articles L. 2111-7 à L. 2111-13). La question peut se poser des rapports entre la définition de droit commun de l'article L. 2111-1 et les définitions propres à certaines catégories de domaine public immobilier. Formellement, ces définitions sont indiscutablement distinctes, et s'appliquent indépendamment les unes des autres : par exemple, une dépendance répondant à la définition du domaine public maritime naturel de l'article L. 2111-4 relèvera de ce domaine sans qu'il soit besoin de rechercher si elle répond, en outre, aux critères de l'article L. 2111-1. En d'autres termes, les critères de l'article L. 2111-1 n'ont qu'une portée supplétive, et ne jouent que lorsque la dépendance considérée n'entre dans le champ de l'une des définitions de domaines particuliers figurant aux articles L. 2111-4 et suivants. Ceci étant, il n'en demeure pas moins que, sur le fond, aucune des différentes définitions sectorielles du domaine public immobilier n'est totalement originale : en réalité, il ne s'agit que de variantes des critères généraux, puisqu'elles reposent toutes, ne serait-ce qu'implicitement, sur les notions de propriété d'une personne publique et d'affectation à l'utilité publique.

L'accent mis sur la notion de propriété

Le nouveau code est construit sur une approche plus patrimoniale (la propriété) que domaniale (l'affectation). Son plan en témoigne ; il ne repose pas sur la distinction domaine public/domaine privé, mais sur le cycle de la propriété (acquisition, gestion, cession). Cette

orientation est cohérente avec la recherche d'une meilleure valorisation du domaine, qui a guidé les auteurs du code et qui se manifeste de différentes façons. Toutefois, l'approche domaniale n'est pas totalement écartée, puisqu'on la retrouve en seconde ligne à l'intérieur des différentes parties du code.

Des outils diversifiés pour faciliter la gestion du domaine public

Le nouveau code donne aux gestionnaires un ensemble d'outils leur permettant de tirer parti plus efficacement de leurs biens immobiliers. A cet égard, on peut mentionner :

- la cession à l'amiable et l'échange des biens du domaine public entre personnes publiques, sans déclassement préalable (articles L. 3112-1 et L. 3112-2 du CGPPP) ; il s'agit d'une innovation particulièrement attendue, puisqu'elle rend désormais inutiles les déclassements « techniques » pratiqués pour la vente entre personnes publiques de dépendances domaniales restant affectées, à un titre identique ou non, à l'utilité publique ;
- l'échange de biens du domaine public des personnes publiques, après déclassement, avec des biens appartenant à des personnes privées ou relevant du domaine privé d'une personne publique. L'objectif de cet échange doit être l'amélioration des conditions d'exercice d'une mission de service public, et il doit s'assortir de clauses permettant de préserver l'existence et la continuité du service public (article L. 3112-3) ;
- la constitution de servitudes conventionnelles sur le domaine public : la jurisprudence du Conseil d'Etat et du tribunal des conflits a toujours reconnu l'incompatibilité de servitudes (légales ou conventionnelles) sur le domaine public. En revanche, il était admis l'existence de servitude constituée avant l'entrée du bien dans le domaine public, sous réserve que la servitude soit compatible avec l'affectation du domaine public ; en cas d'incompatibilité, et donc suppression de la servitude, l'indemnité était de droit. L'article L.2122-4 reconnaît la possibilité de constituer des servitudes sur le domaine public postérieurement à l'appartenance du bien au domaine public sous réserve de leur compatibilité avec l'affectation du domaine. Cette possibilité vise à sécuriser un certain nombre d'opérations (divisions en volume) et à organiser la coexistence des volumes privés aliénés avec le domaine public conservé ;
- le déclassement anticipé : l'article L.2141-2 permet le déclassement anticipé d'immeubles encore affectés à un service public. Mais cette possibilité est strictement encadrée puisque la désaffectation d'un bien doit être décidée préalablement et le déclassement n'est possible que si les nécessités du service public justifient une désaffectation qui nécessite un certain délai. Ce délai qui ne peut être supérieur à trois ans (cf. décret n°2007/229 du 20 février 2007), est fixé par l'acte de déclassement ;
- la convention de gestion : la gestion confiée par l'État à des tiers, par le biais de convention de gestion, est définie à l'article L. 2123-2 pour les immeubles appartenant au domaine public, et à l'article L. 2222-10 pour les immeubles appartenant au domaine privé. Il n'y a pas de dispositions législatives pour la gestion confiée à des tiers par les collectivités territoriales, leurs groupements et leurs établissements publics.

Remarque : Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) pouvait être habilité à gérer des immeubles relevant du domaine public de l'État, pour une période de trente ans maximum, via une convention de gestion prévue par l'ancien article L. 51-2 du code du domaine de l'État, pour réaliser les objectifs fixés à l'article L. 322-1 du code de l'environnement, soit la sauvegarde du littoral, le respect des sites naturels et de l'équilibre

écologique. À cet ancien L51-2 du code du domaine de l'État correspond désormais l'article L. 322-6-1 du code de l'environnement ;

- le transfert de gestion (articles L. 2123-3 à L. 2123-6). Les dispositions législatives du nouveau code sont plus détaillées que l'ancien article L. 35 du code du domaine de l'Etat ; sont en effet ajoutées diverses modalités concernant la durée, la fin du transfert, les modifications d'affectation, les éventuelles indemnités ;
- la superposition d'affectations (articles L 2123-7 et L 2123-8), qui n'avait fait l'objet que de rares décisions jurisprudentielles rendues au sujet de passages à niveaux (voir notamment CE, s, 8 décembre 1950, *Cie générale des eaux*, R. p. 616 ; CAA Lyon, 7 avril 1994, *SNCF*, req. 92LY00843) et de circulaires ministérielles (en particulier celles concernant l'utilisation des dépendances des chemins de halages). Le but poursuivi est de donner à une dépendance du domaine public une destination nouvelle tout en lui conservant sa destination primitive : pour ce faire, les différentes affectations du domaine public doivent être compatibles entre elles. Bien qu'un décret d'application soit prévu, il n'est pas certain qu'il soit une condition indispensable d'entrée en vigueur du dispositif, qui paraît d'application directe (de ce fait, il est d'ores et déjà possible de conclure des conventions de superposition dans le cadre prévu par la partie législative du code).

Le principe du caractère payant de l'occupation ou de l'utilisation du domaine

Cette règle figure à l'article L. 2125-1. A cet égard il convient de noter que le principe de gratuité, habituellement présenté avec l'égalité et la liberté, comme s'appliquant à l'usage du domaine public, n'est pas expressément repris par le code. Il est vrai que ce principe traditionnel faisait l'objet de très importantes dérogations le vidant à peu près de toute substance.

II. LES INNOVATIONS SPÉCIFIQUES AU DOMAINE PUBLIC MARITIME NATUREL

Grande innovation qui devrait simplifier la gestion, **toutes les dispositions relatives au domaine public maritime naturel sont regroupées dans un seul code, le code général de la propriété des personnes publiques, suite au rapatriement des dispositions figurant dans les autres codes, ceux du tourisme, et de l'environnement notamment, ainsi que par la codification des textes qui ne l'étaient pas encore.**

1. La consistance du domaine public maritime naturel

Parmi les domaines publics spécifiques traités par le nouveau code (maritime naturel, maritime artificiel, fluvial naturel, fluvial artificiel, routier, ferroviaire, aéronautique et hertzien), le législateur apporte une innovation concernant le domaine public maritime naturel : il précise sa consistance de façon consolidée.

a) Historique

Dans les Institutes élaborés sur ordre de l'empereur romain d'Orient **Justinien** (482-565), étaient précisés la définition suivante

« le rivage de la mer s'étend jusqu'où parvient le plus grand flot d'hiver »

et le principe selon lequel le rivage de la mer appartient aux "choses communes" (communia omnium), (Institutes, livre II, titre I De rerum divisione, 533 après Jésus-Christ).

Sous Louis XIV, l'**ordonnance de la marine, dite de Colbert, en août 1681**, avait édicté une définition, qui reprenait l'esprit de la définition de Justinien :

« sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves » (*article 1 du titre VII Du rivage de la mer*, un des deux seuls articles de cette ordonnance encore en vigueur avant le CGPPP).

Au début du XIXe siècle, le **code civil**, dans son **article 538** abrogé en 2006 par l'ordonnance instituant le CGPPP, définissait les grands ensembles qui font partie du domaine public, qui sont donc propriété de l'Etat, inaliénable et imprescriptible :

« Les chemins, routes et rues à la charge de l'État, les fleuves et rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer*, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du domaine public ».

(* Les lais de mer sont des terrains formés par les alluvions (cailloux, graviers, sable, boue...) que la mer dépose sur le littoral et qui émergent au dessus du niveau atteint par les plus hauts flots ; quant aux relais de mer, ce sont des terrains que la mer laisse à découvert en se retirant et qui ne sont plus recouverts par les flots).

Cependant les rédacteurs du code civil n'ont fait que substituer l'expression domaine « public » au domaine « national » de l'époque révolutionnaire, alors qu'ils auraient pu créer deux domaines distincts avec chacun un régime juridique spécifique : ainsi l'article 539 du code civil classe-t-il dans le domaine public des biens qui font aujourd'hui partie du domaine privé :

« Les biens des personnes qui décèdent sans héritiers ou dont les successions sont abandonnées appartiennent à l'Etat » (code civil, article 539).

Ce « domaine public » du code civil a donc une signification différente de celle qu'elle revêt aujourd'hui.

De fait, les lais et relais de la mer ont été considérés jusqu'à la loi du 28 novembre 1963 évoquée ci-dessous, comme des dépendances du domaine privé de l'Etat, en principe aliénables et prescriptibles, et la pratique courante était le transfert de propriété des terrains artificiellement exondés.

La loi n°63-1178 du 28 novembre 1963

La loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime a modernisé les conditions de gestion du domaine public maritime.

Y sont alors incorporés :

- le sol et le sous-sol de la mer territoriale, article 1, a),
- les lais et relais de mer futurs, article 1, b),
- et les terrains qui seraient artificiellement soustraits à l'action du flot, sous réserve des dispositions contraires d'actes de concession, article 1, b) ;
- pouvaient aussi être incorporés dans certains cas au domaine public maritime, les lais et relais de la mer faisant partie du domaine privé de l'État en 1963, sous réserve des droits des tiers (article 2). L'incorporation était alors prononcée par arrêté préfectoral pris dans les conditions prévues par le décret n°72-879 du 19 septembre 1972, après avis du directeur des services fiscaux et du directeur départemental de l'équipement ou de l'ingénieur en chef du service maritime.

La loi de 1963 distinguait donc deux catégories de lais et relais de mer :

- 1) les lais et relais futurs, créés depuis la promulgation de la loi de 1963 (article 1), qui ont le caractère de « relais futurs », et qui appartiennent au DPM naturel. Les terrains exondés après travaux réalisés sans concession ou avec une concession appartiennent également au DPM naturel car ils sont assimilés à des lais et relais. L'avis du Conseil d'Etat, section des Travaux Publics, du 16 octobre 1980, confirme cette interprétation.
- 2) les lais et relais anciens, c'est-à-dire existant déjà lors de la promulgation de la loi, qui continuaient en principe à relever du domaine privé de l'Etat et donc à être aliénables et prescriptibles (CE 23 juillet 1931, Grand d'Esnom ; CE 8 janvier 1958, ministère des travaux publics / Société des courses de la Côte d'Azur ; CE 18 avril 1958, Varsa, et depuis la promulgation de la loi de 1963, CE 10 juillet 1981, Mattio ; CE 19 février 1986, ministère de l'urbanisme, du logement et des transports / Morata et autres).

Ces lais et relais anciens, « faisant partie du domaine privé de l'Etat » pouvaient donc être incorporés au domaine public maritime, sous réserve des droits des tiers, en application de la loi de 1963, article 2.

En réalité, la pratique antérieure s'est perpétuée et les marinas « pieds dans l'eau » se sont multipliées au profit de promoteurs bénéficiaires de concessions d'endiguage avec transfert de propriété.

- les « terrains réservés », article 4 de la loi 1963 : la loi de 1963 avait institué une procédure à caractère conservatoire qui permettait de « réserver » par arrêtés ministériels, des terrains privés en vue de la satisfaction de « besoins d'intérêt d'ordre maritime, balnéaire ou touristique », après enquête publique selon les formes prévues par les textes sur l'expropriation. Les arrêtés de réservation n'ouvraient aucun droit à indemnité au profit des propriétaires des terrains réservés. Cette procédure - qui a été très peu appliquée - visait à lutter contre la spéculation foncière en bordure de rivage et à étendre le domaine public

naturel, notamment sur la côte méditerranéenne. La réserve pouvait atteindre, perpendiculairement à la limite côté terre du domaine public maritime, une profondeur de 20 mètres pour les terrains clos ou bâtis et dans les autres cas de 50 mètres. Les terrains ainsi acquis par l'Etat étaient incorporés au domaine public maritime.

La circulaire du 3 janvier 1973

Pour mettre fin à cette pratique, la circulaire interministérielle du 3 janvier 1973 rappelle le principe de la domanialité publique des terrains artificiellement soustraits à l'action du flot :

« les terrains artificiellement soustraits à l'action du flot seront maintenus dans le domaine public maritime chaque fois que leur utilisation ne nécessitera pas qu'ils soient rangés dans le domaine privé de l'Etat ; aucune parcelle dépendant à un titre quelconque du domaine public maritime ne devra être déclassée pour faire l'objet d'une cession en pleine propriété ».

Cette circulaire a valeur de directive, comme l'a reconnu l'arrêt de section du Conseil d'Etat du 18 novembre 1977.

La circulaire de la Direction générale des impôts

La circulaire de la Direction générale des impôts n° 9 B-6-80 du 4 juillet 1980, avec pour objectif similaire d'empêcher la privatisation du rivage, vise aussi à régulariser des opérations d'endiguage anciennes, autorisées avant la circulaire de 1973, qui aboutissaient à des « situations de fait telles que la création d'un habitat privatif sur des terrains endigués sans titre mais avec l'accord au moins tacite de l'Administration ».

Jurisprudence

En 1973, le Conseil d'État (**arrêt Kreitmann, 12 octobre 1973**) a considéré que le plus grand flot de mars doit être interprété comme :

« le point jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations exceptionnelles ».

La notion de perturbations exceptionnelles a été précisée par un arrêt de la Cour administrative d'appel de Lyon (CAAL 12 mars 1991, FUNEL) où il est considéré qu'un vent de force 8 sur l'échelle de Beaufort n'était pas caractéristique d'une perturbation exceptionnelle. Cette solution a été confirmée par le Conseil d'État (CE 26 janvier 1994 FUNEL).

La loi Littoral

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite loi littoral, donne une définition très succincte du littoral : c'est une « entité géographique » (article 1er).

Dans les départements d'outre-mer, le rivage est prolongé vers l'intérieur des terres par une réserve domaniale dite des « 50 pas géométriques », ou originellement « cinquante pas du

Roi », constituée par une bande de terrain de 81,20 mètres de largeur, comptés à partir de la limite du rivage.

Cette zone, qui pendant longtemps a relevé du domaine public maritime, a été transférée dans le domaine privé de l'Etat par le décret n° 55-885 du 30 juin 1955. Elle a de nouveau été incorporée au domaine public maritime par l'article 37 de la loi Littoral (article L. 87 dans l'ancien code du domaine de l'Etat), qui s'appliquait sous réserve des droits des tiers ; cette incorporation cependant ne s'applique pas dans certains cas (loi Littoral, articles 37, 38 et 39).

b) Le domaine public maritime et la nouvelle codification (article L. 2111-4 CGPPP)

Le code général de la propriété des personnes publiques consacre sa deuxième partie à la gestion des biens du domaine public (livre Ier) ; et le titre Ier précise la consistance du domaine public maritime naturel à l'article L. 2111-4 (issu de l'article L. 87 du code du domaine de l'Etat, de l'ordonnance de la marine, article 1er, et de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime, articles 1, 2, 4.

Après abrogation de l'ordonnance de la marine (article 1^{er} du titre VII), de l'article 538 du code civil et de la loi du 28 novembre 1963, et s'appuyant sur la jurisprudence du Conseil d'État, **le nouveau code fixe la consistance du domaine public maritime naturel qui désormais comprend :**

« 1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles ;

2° Le sol et le sous-sol des étangs salés en communication directe, naturelle et permanente avec la mer.

L'étang salé est une « baie communiquant avec la mer par une issue plus ou moins étroite et qui en est une prolongation et une partie intégrante formée des mêmes eaux et peuplée des mêmes poissons » (Cass. Crim. 24 juin 1842).

Depuis cet arrêt de la Cour de cassation, la jurisprudence admet leur incorporation au domaine public naturel s'ils peuvent être considérés comme de véritables dépendances de la mer.

3° Les lais et relais de la mer :

a) Qui faisaient partie du domaine privé de l'État à la date du 1^{er} décembre 1963, sous réserve des droits des tiers ;

b) Constitués à compter du 1er décembre 1963

Pour l'application des a et b ci-dessus pour les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de la Réunion, la date à retenir est celle du 3 janvier 1986 ;

4° La zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ;

5° Les terrains réservés en vue de la satisfaction des besoins d'intérêt public d'ordre maritime, balnéaire ou touristique et qui ont été acquis par l'Etat. »

Cette définition rénovée **intègre un changement substantiel, celui du statut des lais et relais de la mer** : ces dépôts alluvionnaires qui faisaient partie du domaine privé de l'État à la date d'entrée en vigueur de la loi du 28 novembre 1963 sont désormais partie intégrante du domaine public maritime, dans le respect du droit des tiers, sans qu'il y ait besoin de les incorporer par arrêté préfectoral. Ils sont donc inaliénables et imprescriptibles.

2. La délimitation du domaine public maritime

Après avoir défini la consistance du domaine public maritime, **le législateur codifie les dispositions concernant la constatation des limites du rivage : l'article L. 2111-5** reprend à droit constant l'article 26 abrogé de la loi Littoral du 3 janvier 1986, qui définissait les modalités de délimitation du rivage.

Trois catégories d'opérations sont distinguées :

- **la délimitation du rivage de la mer**
- **la limite transversale de la mer à l'embouchure des cours d'eau**
- **la limite des lais et relais de la mer**

(Ces deux dernières catégories n'étaient pas citées dans la loi Littoral mais dans son décret d'application n° 2004-309 ci-dessous).

L'article L. 2111-5 renvoie pour son application au décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières, lequel sera codifié dans la partie réglementaire du CGPPP.

Sans renier les méthodes rudimentaires préconisées par le décret de 1852, bornes, piquets ou marques de peinture, cette codification entérine ainsi la volonté de moderniser la procédure de délimitation grâce aux observations in situ, mais aussi à des procédés scientifiques, qui ne peuvent qu'apporter plus de transparence et de sécurité juridique aux riverains.

3. L'utilisation du domaine public maritime naturel (article L. 2124-1)

Les décisions d'utilisation du domaine public maritime sont désormais codifiées à l'article L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques ; cet article reprend l'article L.321-5 du code de l'environnement (qui reprend lui-même l'article 25 de la loi Littoral), et renvoie aux articles L.123-1 à L.123-16 du code de l'environnement, relatifs au champ d'application et à l'objet de l'enquête publique.

4. Concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports

L'article L. 2124-2 reprend l'article 27 de la loi Littoral, devenu par la suite l'article L. 321-6 du code de l'environnement.

L'article L. 2124-3 renvoie au décret n°2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports.

Ce décret n° 2004-308, abrogeant le décret n° 79-518 du 29 juin 1979 relatif aux concessions d'endigage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime, vise à moderniser et déconcentrer les procédures, à mettre fin à la priorité dont bénéficiaient les communes pour les concessions d'endigage non translatives de propriété, et à intégrer l'interdiction contenue dans la loi Littoral (articles 25 et 27), de porter atteinte, en dehors des ports et des zones industrialo-portuaires sauf exceptions, à l'état naturel du rivage de la mer.

5. Les concessions de plage (article L. 2124-4)

Les concessions de plages, qui avaient pour texte de référence l'article L.321-9 du code de l'environnement, ancien article 30 de la loi littoral, sont désormais codifiées à l'article L. 2124-4. Ce texte, reste complémentaire de l'article L.321-9 du code de l'environnement puisque les concessions de plage ont également pour objectif de faire respecter l'usage libre et gratuit des plages par le public. Enfin le décret n° 2006-608 du 26 mai 2006, relatif aux concessions de plage, sera codifié dans la partie réglementaire du CGPPP.

6. Mouillages organisés (article L. 2124-5)

Les règles relatives aux autorisations d'occupation temporaire du domaine public qui peuvent être accordées pour l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillages et d'équipement léger, sont fixées à l'article L. 2124-5, qui correspond à l'article L. 341-8 du code du tourisme et qui reprend l'article 28 de la loi Littoral de 1986 - dont une seule phrase n'est pas reprise concernant les redevances pour services rendus.

Ces autorisations peuvent être accordées « lorsque les travaux et équipement réalisés ne sont pas de nature à entraîner l'affectation irréversible du site », les objectifs de la loi Littoral, protection environnementale et réversibilité des aménagements étant ainsi repris dans le nouveau code.

Les conditions d'occupation temporaire du domaine public maritime demeurent fixées par le décret 91-1110 du 22 octobre 1991 consolidé au 8 juin 2006, relatif aux autorisations d'occupation temporaire concernant les zones de mouillages et d'équipement léger sur le domaine public maritime.

7. Les cultures marines

Tandis que le décret du 9 janvier 1852 donnait déjà un cadre législatif aux activités aquacoles, l'**article L. 2124-29 CGPPP** reprend le principe posé par l'article 29 de la loi Littoral de 1986 (alinéa 4), de l'autorisation d'exploitation valant autorisation domaniale :

« Sur le domaine public maritime ou fluvial, naturel ou artificiel, géré directement par l'État, l'autorisation d'exploitation de cultures maritimes délivrée en application des lois et règlements en vigueur en matière de pêches maritimes et de cultures marines vaut autorisation d'occupation domaniale ».

L'article 29 de la loi Littoral comportait 4 alinéas, les 3 premiers concernant le domaine public portuaire sont repris à droit constant à l'article L. 2124-30 CGPPP, le quatrième alinéa, relatif au domaine public maritime ou fluvial, naturel ou artificiel étant devenu l'article L. 2124-29.

8. La protection du DPM

a) Les contraventions de grande voirie (article L. 2132-2)

Une innovation du code de la propriété des personnes publiques : **après abrogation de la loi n° 503 du 29 floréal an X - 19 mai 1802 - (article 1er), la définition et le régime des contraventions de grande voirie sont codifiés au chapitre « Police de la conservation », dans un nouvel article, L. 2132-2 :**

« Les contraventions de grande voirie sont instituées par la loi ou par décret, selon le montant de l'amende encourue, en vue de la répression des manquements aux textes qui ont pour objet, pour les dépendances du domaine public n'appartenant pas à la voirie routière, la protection soit de l'intégrité ou de l'utilisation de ce domaine public, soit d'une servitude administrative mentionnée à l'article L. 2131-1.

Elles sont constatées, poursuivies et réprimées par voie administrative.»

b) Atteintes à l'intégrité ou à la protection du domaine

Ancienne réglementation

Jusqu'en 2006, le domaine public maritime naturel disposait pour sa protection, d'un arsenal juridique puissant, l'**ordonnance de la marine**, dite « de Colbert » et son article 2 :

« Faisons défenses à toutes personnes de bâtir sur les rivages de la mer, d'y planter aucuns pieux, ni faire aucuns ouvrages, qui puissent porter préjudice à la navigation à peine de démolition des ouvrages, de confiscation des matériaux et d'amende arbitraire » (ordonnance de la marine, Du rivage de la mer, titre VII, article 2, deuxième des deux derniers articles encore en vigueur avant le CGPPP),

ainsi que la **loi Littoral du 3 janvier 1986** (consolidée au 12 octobre 2005) relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, qui définit la politique française

en matière d'aménagement et de protection du littoral, et interdit notamment de porter atteinte à l'état naturel du rivage, sauf exceptions limitées.

Nouvelle réglementation : article L. 2132-3

Depuis 2006, le principe de protection du littoral est codifié, modernisé, renforcé, et détaché de l'objectif de la sécurité de la navigation, qui était la préoccupation première dans l'article 2 de l'ordonnance de Colbert, maintenant abrogée - cf II 8 b). Le littoral est désormais protégé pour lui-même, parce qu'il est domaine public qui appartient à tous, et non plus par référence essentiellement à la navigation.

Les nouvelles dispositions tiennent compte cependant de l'évolution de la société, déjà consacrée par la jurisprudence, avec un champ d'interdiction élargi aux dépôts, extractions et dégradations :

« Nul ne peut bâtir sur le domaine public maritime ou y réaliser quelque aménagement ou quelque ouvrage que ce soit sous peine de leur démolition, de confiscation des matériaux ou d'amende.

Nul ne peut en outre, sur ce domaine, procéder à des dépôts ou à des extractions, ni se livrer à des dégradations. » (article L. 2132-3).

Les articles L. 2132-2 et L. 2132-3 apportent donc une clarification par rapport à l'accumulation des textes antérieurs concernant la contravention de grande voirie. Les sanctions restent fondées sur la remise en l'état et les amendes pénales (L. 2132-26).

La nouvelle disposition sur les extractions est complémentaire de l'article L.321-8 du code de l'environnement.

9. La cession du domaine public maritime

Les dispositions concernant la cession sont codifiées dans la troisième partie du code, au livre Ier pour les biens du domaine public.

a) L'imprescriptibilité (article L. 3111-1) et l'inaliénabilité (article L. 3111-2)

Après réaffirmation des principes généraux d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité du domaine public au sens large, à l'article L. 3111-1, l'article L. 3111-2 codifie l'inaliénabilité du domaine public maritime et fluvial en particulier, sous réserve des droits et des concessions régulièrement accordés avant l'édit de Moulins de février 1566 et des ventes légalement consommées de biens nationaux.

Cet édit de Moulins reconnaissait au domaine de la Couronne un caractère inaliénable. Mais les aliénations du domaine public maritime réalisées par le roi avant 1566 sont irrévocables, conformément à la jurisprudence et à la doctrine : ainsi, des particuliers justifiant de titres d'acquisition antérieurs à 1566 ont pu revendiquer la propriété d'étangs salés en communication directe et naturelle avec la mer, donc normalement relevant du domaine public naturel (Cass. Civ. 26 décembre 1860 ; CA Aix 5 juin 1859 ; CE 31 juillet 1908 De Vallefond).

b) Les concessions translatives de propriété (article L. 3211-10)

Le livre 2 de la troisième partie du code concerne les biens relevant du domaine privé et notamment les modes de cession (titre Ier), à titre onéreux (chapitre Ier).

L'article L. 3211-10 du code de la propriété des personnes publiques en particulier constitue un mode de cession à titre onéreux dont l'application sera exceptionnelle. Abrogeant l'article L. 64 du code du domaine de l'État, il prévoit la possibilité de cession à titre onéreux. Tandis que le transfert pouvait intervenir sans limite de date avant la publication de la loi Littoral, article 27, la possibilité de déclassement et de cession est désormais restreinte uniquement aux terrains exondés avant 1986 :

« Les exondements réalisés avant le 3 janvier 1986, hors d'une concession régulièrement accordée, peuvent faire l'objet en tout ou partie d'une concession ayant pour effet de transférer légalement à son bénéficiaire la propriété des terrains définitivement sortis des eaux. »

Le choix du verbe « peuvent » implique que la régularisation n'est nullement automatique et restera exceptionnelle.

10. Dispositions relatives à l'outre-mer

a) Généralités

La cinquième et dernière partie du code est consacrée à l'outre-mer ; le titre Ier s'applique à la zone dite des cinquante pas géométriques ainsi qu'aux terrains exondés relevant du domaine public maritime. **Ces terrains soustraits artificiellement à l'action des flots et lais et relais de la mer, qui sont partie intégrante du domaine public maritime n'étaient pas cités par la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996** relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer, comme l'indique l'intitulé de cette loi.

b) Guadeloupe et Martinique (article L. 5112-2)

La loi du 30 décembre 1996 avait institué des modalités spécifiques de gestion de la réserve des cinquante pas géométriques, intégrées dans le code du domaine de l'État à l'article L. 89-1 I, III et IV notamment : cette disposition imposait à l'autorité compétente (le préfet), **à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques**, de délimiter par arrêté, d'une part les espaces urbanisés et d'urbanisation diffuse, et d'autre part les espaces naturels, après consultation des communes et prise en compte du schéma d'aménagement régional, des schémas directeurs, des schémas de cohérence territoriale, des plans d'occupations des sols et des plans locaux d'urbanisme. Cette disposition est reprise à l'article **L. 5112-1 CGPPP**.

Le nouvel **article L. 5112-2 CGPPP** est le pendant de cet article L. 5112-1 : il codifie ces mêmes modalités spécifiques de gestion - à savoir la délimitation par l'autorité compétente, de

ces espaces urbanisés et des espaces naturels - mais cette fois à l'intérieur des terrains exondés et des lais et relais de la mer dépendant du domaine public maritime de l'État formés avant le 1er janvier 1995 et situés hors de la zone des cinquante pas géométriques.

Le législateur souhaite ainsi canaliser l'extension de l'urbanisation sur ces terrains artificiellement soustraits à l'action du flot et contribue ainsi à une meilleure mise en valeur des espaces urbanisés et naturels.

c) Dispositions applicables à Saint-Pierre-et-Miquelon (livre II CGPPP : articles L.5211-1 à L.5261-4)

Ces dispositions adaptent la nouvelle réglementation aux spécificités de Saint-Pierre-et-Miquelon.

d) Dispositions applicables à Mayotte (livre III CGPPP)

Après abrogation de l'ordonnance n° 92-1139 du 12 octobre 1992 relative au code du domaine de l'État et des collectivités publiques applicable dans la collectivité territoriale de Mayotte, **la nouvelle codification précise les dispositions désormais applicables à Mayotte (articles L. 5311-1 à L. 5353-1 du CGPPP)**. A cet égard, **l'article L. 5311-2 distingue la législation générale, également applicable à Mayotte,**

de celle qui lui est spécifique.

III. LES INNOVATIONS SPÉCIFIQUES AU DOMAINE PUBLIC MARITIME ARTIFICIEL

1. Une définition du domaine public maritime artificiel

Le code général de la propriété des personnes publiques donne pour la première fois une définition du domaine public maritime artificiel (article L.2111-6). Cette définition substitue aux critères de droit commun (affectation à l'usage ou au service public avec aménagement indispensable) des critères spécifiques au domaine public maritime (cf. les développements ci-dessus au c) du 2°) du I).

Le domaine maritime artificiel est constitué d'une part, des ouvrages ou installations qui sont destinés à assurer la sécurité et la facilité de la navigation maritimes et, d'autre part, des biens immobiliers à l'intérieur des limites administratives des ports maritimes, situés en aval de la limite transversale de la mer qui concourent au fonctionnement d'ensemble des ports maritimes, y compris le sol et les sous sol des plans d'eau lorsqu'ils sont individualisables.

Le premier élément de la définition ne pose pas de difficulté particulière : il renvoie essentiellement aux installations de signalisation maritime, confirmant les solutions

jurisprudentielles antérieures qui avaient inclus dans le domaine public maritime les phares, installations flottantes de signalisation, amers, etc.

Le second élément de la définition comporte plusieurs critères, qui sont cumulatifs :

- les biens concernés sont des immeubles ;
- ils sont inclus dans les limites administratives des ports maritimes (il s'agit des limites mentionnées aux articles R. 151-1 et R. 613-1 du code des ports maritimes, qui ne doivent pas être confondues, pour les ports autonomes, avec la circonscription) ;
- ils sont situés en aval de la limite transversale de la mer, qui permet de définir le partage entre le domaine maritime et le domaine fluvial. Par conséquent, il n'y a pas nécessairement coïncidence entre la notion de port maritime et celle de domaine public maritime : le domaine des ports maritimes d'estuaire peut être maritime ou fluvial, selon qu'il se trouve en aval ou en amont de la limite transversale de la mer ;
- ils concourent au fonctionnement d'ensemble des ports : cette notion, inspirée de formules jurisprudentielles, permet une acception relativement large de la domanialité publique dans les ports (en font partie non seulement les dépendances servant directement à l'accueil des navires, mais aussi les terre-pleins, les voies de communication, les entrepôts, les terrains faisant l'objet d'autorisation d'occupation accordées à des entreprises industrielles, etc.). Elle permet néanmoins une gestion plus dynamique des dépendances qui n'ont pas, ou pas encore, d'utilité fonctionnelle, financière ou industrielle pour le port ; c'est le cas, par exemple, des réserves foncières des ports (dans le sens d'ailleurs de ce que prévoit l'article L. 2211-1 du code) ;
- ils peuvent le cas échéant être constitués du sol et sous-sol des plans d'eau s'il sont individualisables : on vise ici les dépendances situées à l'intérieur des bassins portuaires, à l'arrière des jetées.

11. Protection du domaine public maritime artificiel

Les règles de protection du domaine public maritime artificiel sont celles prévues au titre III du livre Ier de la seconde partie du code général de la propriété des personnes publiques, en revanche, pour la définition des atteintes à l'intégrité ou à l'utilisation du domaine public maritime artificiel, l'article L 2132-4 du CGPPP renvoie au livre III du code des ports maritimes consacré à la police des ports maritimes.

12. Spécificités des autorisations d'occupation assorties de droits réels délivrées par les collectivités territoriales

L'ordonnance a prévu une extension aux collectivités territoriales du régime des autorisations d'occupation domaniales assorties de droits réels, qui n'était jusqu'à présent applicable que sur le domaine public de l'Etat géré par l'Etat, ou, en vertu de dispositions législatives expresses, sur le domaine public de l'Etat mis à la disposition des collectivités pour y exercer leurs compétences portuaires.

Néanmoins, pour tenir compte de ce que les collectivités territoriales n'ont de légitimité à intervenir que dans les limites de l'intérêt local, les auteurs de l'ordonnance n'ont pas procédé à une extension pure et simple du régime applicable à l'Etat. Deux spécificités ont ainsi été introduites :

- à la différence des dispositions applicables au domaine de l'Etat, la délivrance des droits réels ne présente pas un caractère automatique, mais est subordonnée à une décision expresse de la collectivité ;

- les autorisations constitutives de droits réels sont limitées dans leur objet : elles ne peuvent être délivrées que pour l'accomplissement, pour le compte de la collectivité, d'une mission de service public ou d'une opération d'intérêt général relevant de sa compétence.

Or, la seconde restriction tenant à l'objet de l'autorisation constitutive de droits réels pouvait s'avérer gênante pour les ports, et introduire une distorsion entre le régime applicable aux ports décentralisés constitués en 1983-1984 sur le domaine public de l'Etat mis à disposition (condition relative à l'objet de l'autorisation non applicable), et le régime applicable aux ports constitués sur un domaine remis en pleine propriété aux collectivités (condition applicable). C'est pourquoi les auteurs de l'ordonnance ont prévu, au II de l'article L 1311-5 du code général des collectivités territoriales, que « *dans les ports et les aéroports, sont considérées comme satisfaisant à la condition d'intérêt public local mentionnée au 1er alinéa du I, les activités ayant trait à l'exploitation du port ou de l'aéroport ou qui sont de nature à contribuer à leur animation ou à leur développement* ». Cette formule très générale neutralise en pratique la condition tenant à l'objet de l'autorisation, et permet la constitution de droits réels sur le domaine des ports remis en pleine propriété dans des conditions pratiquement identiques à celles applicables pour les ports dont le domaine est mis à disposition.

IV. LES INNOVATIONS SPÉCIFIQUES AU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL

La partie domaniale du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure a été transférée dans le code général de la propriété des personnes publiques (les articles consacrés à la navigation intérieure ont vocation à être repris dans le code des transports). Plusieurs chapitres du CGPPP traitent donc exclusivement du domaine public fluvial.

1. Définition du domaine public fluvial artificiel et du domaine public fluvial naturel

L'article 1er du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure donnait une définition très détaillée des éléments que comprenait le domaine public fluvial, issue d'une volonté très ancienne d'identifier la consistance du domaine public fluvial (Arrêt du Conseil du Roi du 24 juin 1777 et des articles 34 et 35 de la loi de 1898). Dans cet article la domanialité publique d'un cours d'eau était liée de manière indissociable à ses caractéristiques de navigabilité et de flottabilité.

La définition retenue par le CGPPP s'articule autour des articles L 2111-7 et L 2111-13 qui définissent d'une part, le domaine public naturel et d'autre part, le domaine public artificiel. Ces définitions s'appliquent au domaine public fluvial de l'Etat, des collectivités territoriales et

de leurs groupement et des ports autonomes (à l'exclusion des autres établissements publics) . Ces définitions sont inspirées de celles du domaine public maritime où l'on retrouve cette distinction entre domaine public naturel et artificiel.

Pour ces nouvelles définitions du domaine public fluvial il convient de retenir les éléments suivants :

1 - Le caractère navigable et flottable pour déterminer la domanialité public d'un cours d'eau est supprimé avec pour conséquence directe **l'abandon de la nomenclature des voies navigables et flottables**. En effet, la radiation de la nomenclature des voies navigables n'emportait pas systématiquement le déclassement du domaine public fluvial ; ces voies d'eau pouvaient rester classées dans le domaine public pour des motifs autres comme l'alimentation en eau des voies navigables, les besoins en eau de l'agriculture et de l'industrie, l'alimentation en eau des populations, la protection contre les inondations (ce que prévoyait l'article 1er du code du domaine public fluvial). Par ailleurs, des cours d'eau qui ne sont pas classés dans la nomenclature pouvaient être navigués. Aussi, ces caractéristiques, qui ne sont utiles en termes de gestion du domaine public fluvial que pour distinguer les cours d'eaux affectés au ministère de l'équipement et au ministère de l'environnement, ont été supprimées.

2 - La **limite transversale de la mer** sert à distinguer le domaine public maritime du domaine public fluvial, y compris pour les ports. Ce n'est pas une nouveauté, mais la question s'est longtemps posée de savoir si cette limite avait une pertinence pour le domaine des ports d'estuaire. Si, en première analyse, il pouvait apparaître plus logique de faire coïncider le statut du port (maritime ou intérieur) avec la nature de son domaine public (maritime ou fluvial), cette approche, à la réflexion, a montré ses limites, puisqu'elle aboutissait à créer des « poches » de domaine public maritime à l'intérieur de zones de domaine public fluvial, chaque fois qu'un port maritime d'estuaire se trouvait implanté, pour tout ou partie, en amont de la limite transversale de la mer. C'est pourquoi dans un souci de cohérence, il a été choisi de donner une portée générale à la limite transversale de la mer. Cette définition fait maintenant apparaître très clairement que les ports maritimes d'estuaire gèrent du domaine public fluvial, indépendamment de leur caractère de port maritime.

3 – A la différence du régime général applicable aux propriétés publiques, où le classement n'a pas d'autre effet que de constater l'appartenance du bien au domaine (art. L. 2111-3), **le classement est une condition préalable** à l'incorporation d'un cours d'eau, d'un canal ou d'un lac dans le domaine public fluvial. La nécessité d'une décision expresse de classement s'explique par le fait que l'incorporation dans le domaine public a des effet sur les tiers (privation de propriété et application de servitudes).Le classement dans le domaine public fluvial intervient après enquête publique et la décision de classement est prise par le préfet coordonnateur de bassin (décret 2005-992).

4 – La définition du domaine public fluvial du canal du midi a été reprise dans le CGPPP à l'article L 2111-11.

13. L'utilisation et la protection du domaine public fluvial et les nouvelles mesures issues de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques :

Les dispositions du code du domaine public fluvial et de la navigation intérieure consacrées à l'utilisation et à la protection du domaine public fluvial sont codifiées dans le CGPPP, respectivement aux articles L 2124-6 à L 2124-25 (utilisation) et aux articles L 2121-2 à L 2131-6 (protection), quasiment à droit constant.

Toutefois, la loi n°2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques a apporté plusieurs compléments aux règles en vigueur, afin de renforcer la lutte contre les occupations irrégulières du domaine public fluvial :

- dispositif permettant de constater l'abandon d'embarcations sur le domaine public fluvial, suivi d'un transfert au gestionnaire du domaine qui peut procéder à leur vente ou destruction (art. L. 1127-3 du code général de la propriété des personnes publiques) ;
- intervention du maire pour délimiter des zones où les embarcations peuvent stationner pendant plus d'un mois (art. L. 2124-13) ;
- doublement de la redevance pour le stationnement irrégulier d'embarcations sur le domaine public fluvial ;
- habilitation des agents verbalisateurs aux fins de relever l'identité des contrevenants.

Toutes ces dispositions qui ne nécessitent pas de décret d'application, sont d'effet immédiat.

Domaine public maritime
 Table de concordance
 du code du domaine de l'État
 et du code général de la propriété des personnes publiques

Code du domaine de l'État Anciens textes	Code général de la propriété des personnes publiques
Article L. 2, alinéa 1, Composition du domaine public	Article L. 2111-1
Art. L. 28, alinéa 1, Délivrance des autorisations	Art. L. 2122-1 Utilisation conforme à l'affectation
Art. L. 31, Paiement des redevances	Art. L. 2125-4
Art. L. 32, Retard dans le paiement des redevances	Art. L. 2125-5
Art. L. 33-1, Redevance en cas de retrait de l'autorisation.	Art. L. 2125-6
Art. L.35, Transfert de gestion	Art. L. 2123-3
Art. L. 51-1, Convention de gestion (domaine public de l'État)	Art. L. 2123-2
Art. L. 51, Convention de gestion (domaine privé de l'Etat)	Art. L. 2222-10

Code du domaine de l'État Anciens textes	Code général de la propriété des personnes publiques
Art. L. 52, Inaliénabilité et imprescriptibilité des biens du domaine public	Art. L. 3111-1
Art. R. 56, Redevance	Art. L. 2125-3
Art. L. 64, Concession d'endiguage	Art. L. 3211-10
Art. L. 65, Terrains destinés à l'édification de monuments commémoratifs de la guerre	Art. L. 3212-1
Outre-mer : Art. L. 86, Réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques ; consistance	Art. L.5111-2
Art. L. 87, alinéa 1, 1ère phrase, Consistance du domaine public maritime	Art. L.5111-1
Art. L. 87, alinéa 1, 2ème phrase et art. L.88, Application des dispositions de l'art. L. 5111-1	Art. L. 5111-3
Art. L. 87, alinéas 2 à 5, Application des dispositions de l'art. L. 5111-1 (art. L. 87, alinéa 1 1ère phrase)	Art. L. 5111-4
Art. L. 88-1, Départements de Guyane t de La Réunion	Art. L. 5113-1
Art. L. 88-1, Collectivité départementale de Mayotte ; gestion des espaces naturels situés dans la zone définie à l'art. L. 5331-5 (art. L. 213-2 code du domaine de l'État et des collectivités publiques applicable à Mayotte),	Art. L. 5331-7
Art. L. 88-2, Guyane ; commission de vérification des titres	Art. L.5113-2
Art. L. 89, Cession aux communes de terrains de la zone des cinquante pas géométriques,	Art. L.5111-5

Code du domaine de l'État Anciens textes	Code général de la propriété des personnes publiques
pour aménagement Guadeloupe et Martinique	
Art. L. 89-1, I, III et IV, Délimitation des espaces urbains et d'urbanisation diffuse, et des espaces naturels à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques	Art. L. 5112-1
Art. L. 89-3, Cession gratuite aux communes, de terrains dépendant du domaine public maritime de l'État, pour opérations d'habitat social	Art. L.5112-4
Art. L. 89-4, Déclassements de terrains situés dans des espaces urbains ou d'urbanisation..... diffuse, aux fins de cession à titre onéreux ; constructions à usage professionnel	Art. L.5112-5
Art. L. 89-5, Déclassements de terrains situés dans des espaces urbains ou d'urbanisation diffuse, aux fins de cession à titre onéreux ; constructions à usage d'habitation.	Art. L. 5112-6
Art. L. 89-6, Conditions des cessions	Art. L. 5112-7
Art. L. 89-7, Gestion des espaces naturels définis aux art. L. 5112-1 (art. L. 89-1 code du domaine de l'État)et L. 5112-2	Art. L.5112-8
Art. L. 89-8, Droit de préemption sur les terrains cédés en application des art. L. 5112-5 (art. L. 89-4) et L. 5112-6 (L. 89-5).	Art. L. 5112-9
Art. L. 89-9, Dispositions communes	Art. L. 5112-10
Ordonnance de la Marine d'août 1681. Art. 1 Art. 2	Art. L. 2111-4 Art. L. 2132-3

Code du domaine de l'État Anciens textes	Code général de la propriété des personnes publiques
Loi n°63-1178 du 28 novembre 1963 Relative au domaine publique maritime : Art. L. 1er, 2 et 4	Art. L. 2111-4
Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral : Art. 26 Art. 29, alinéas 1 à 3 Art. 29, alinéa 4	Art. L. 2111-5 Art. L. 2124-30 Art. L. 2124-29
Code de l'environnement Art. L.321-5 Art. L.321-6 Art. L.321-9	Art. L.2124-1 Art. L.2124-2 Art. L.2124-4
Code du tourisme Art. L. 341-8	Art. . 2124-5